Senate Standing Committee on National Finance

Regarding the Equalization Program

November 6, 2001

The Honourable Neil J. LeBlanc
Minister

NOVA SCOTIA
NOUVELLE-ÉCOSSE
Department of Finance

© Crown copyright, Province of Nova Scotia, 2001

For further information
please contact:

Nova Scotia Department of Finance
PO Box 187
Halifax, Nova Scotia
Canada B3J 2R7
Telephone: (902) 424-5554
Fax: (902) 424-0635
www.gov.ns.ca/finance

Designed and published by
Communications Nova Scotia

French translation by
Lingua Cap-Breton

PRINTED IN CANADA
ISBN: 0-88871-707-5

102-02415/

Senate Standing Committee on National Finance

Regarding the Equalization Program

November 6, 2001

Thank you Mr. Chairman and all members of the Standing Senate Committee for the opportunity to come before you today to share Nova Scotia's concerns on what we consider to be a fundamental cornerstone of our federation.

Pursuant to Section 36 (2) of the Constitution:

> "Parliament and the government of Canada are committed to the principle of making equalization payments to ensure that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation."

The system of equalization transfers to provinces is intended to address the differences that exist amongst us in terms of income and wealth. These very real differences determine a province's ability to provide quality public programs and services for its people—whether it be in health care, public education, social services, public safety, or the many other essential programs necessary for a comparable quality of life throughout this country.

We must recognize that this constitutional commitment to equalization is meant to complement another fundamental cornerstone of this federation. Section 36 (1) of the Constitution commits the Government of Canada and the provincial governments to:

- promoting equal opportunities for the well-being of Canadians
- furthering economic development to reduce disparity in opportunity
- providing essential public services of reasonable quality to all Canadians.

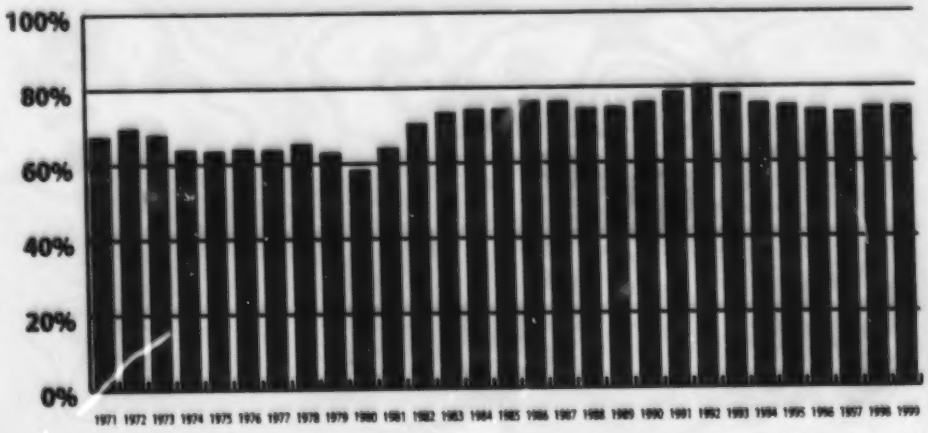
Equalization on its own is self-perpetuating. The commitment of Section 36 (1) is to ensure that doesn't happen. It makes a national commitment to build strong economies within the federation that will sustain the level and quality of programs and services needed by all Canadians. Until that economic strength is achieved, however, and our provincial economies are self-sustainable, the important role that equalization assumes within our federation cannot be understated.

Equalization holds the promise for all Canadians that they will have access to quality programs and services regardless of where they live. It carries with it a clear understanding that our nation can only be as strong as the sum of all its parts.

Effectiveness of Equalization

The Equalization Program has served us well over the past four decades. In Nova Scotia's case, it has channeled critical additional resources into our province that have enabled us to provide a level of essential public services that we would not have been able to afford otherwise.

Nova Scotia Per capita GDP as a Percentage
of Canadian Per Capita GDP



Prior to the introduction of equalization payments, Nova Scotia's fiscal capacity to raise revenues from own-sources represented less than 50 per cent of the national average. With the introduction of equalization and a National Program standard in 1957–58, our fiscal capacity was raised substantially. The inflow of additional transfers to the province over the ensuing years accorded Nova Scotia the additional fiscal flexibility necessary to both provide comparable levels of basic services and simultaneously stimulate the growth of our economy through competitive developmental tax policies. As a result of such investment into our region, our overall provincial economy expanded and our per capita GDP and personal income levels per capita grew to represent 78.9 per cent and 87 per cent of the national average, respectively, by 1991.

Since the early 1990s, however, our progress in closing the gap with the rest of the country has stalled. Federal expenditures into the region have decreased, and the limitations on the Equalization Program have reduced our overall fiscal capacity levels. The province's fiscal capacity from its own revenue sources remains at approximately 75 per cent of the national average. With a lowering of the equalization standard from a national average to a five-province standard in the early 1980s, our fiscal capacity after equalization transfers is now only 96 per cent of the national average. This is in contrast to some of the more wealthy provinces whose fiscal capacity is well above the national average (i.e., Ontario at 105 per cent, Alberta at 153 per cent).

Misconceptions and Criticisms of Equalization

Equalization, like any other public program or service, must be assessed carefully and refined to ensure that its goals are still desirable and its measurement still fair and equitable. All Canadians must be confident and secure in the knowledge that the national system of equalization transfers is there for them into the future—strong and responsive in meeting their needs for comparable levels of programs and services.

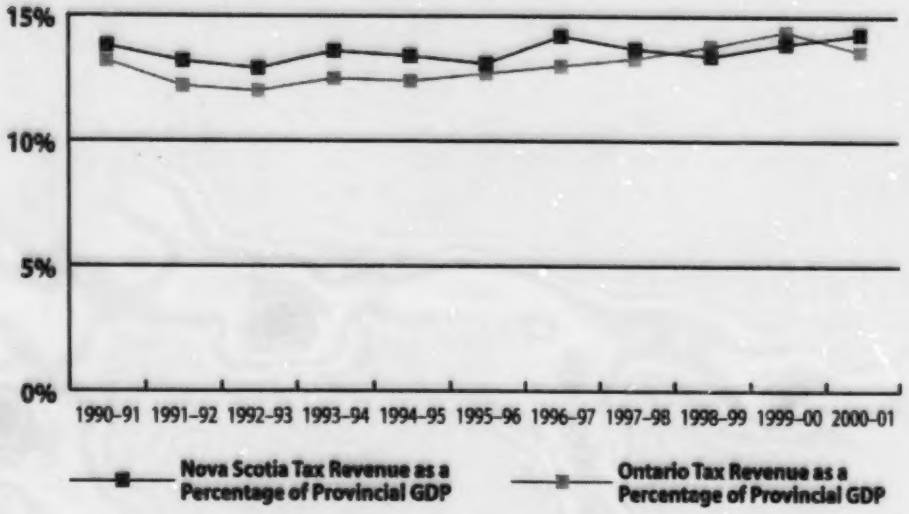
Like most public programs, the Equalization Program has come under some criticisms over the years. There are some who would say the program should be terminated completely. They would argue it is a welfare trap being paid for on the backs of the wealthier provinces. There are others who say it should be radically changed to address what are perceived as fundamental flaws in its design.

Both arguments are founded on misconceptions and misunderstandings. It should be clearly understood that equalization transfers are funded from taxes paid by all Canadians, in all provinces. Nova Scotia's own taxpayers contribute as much in taxes to the federal treasury, relative to the size of their economy, as other Canadians—even those living in the more advantaged provinces.

It is from this national pool of resources that the federal government draws the revenues necessary to fulfill the constitutional commitment to provide equalization transfers to the less wealthy provinces.

I can also assure those same critics that Nova Scotia is not content to sit back and complacently receive equalization grants at the expense of pursuing its own economic development opportunities. This has never been the case in Nova Scotia nor, I am sure, in any receiving province. All provinces strive—first and foremost—to increase their own self-sufficiency, to build strong economies that will allow them to provide high-quality programs and services necessary to meet the needs of their citizens.

Nova Scotia and Ontario Tax Revenue
as a Percentage of Provincial GDP



Source: Federal/Provincial Public Accounts

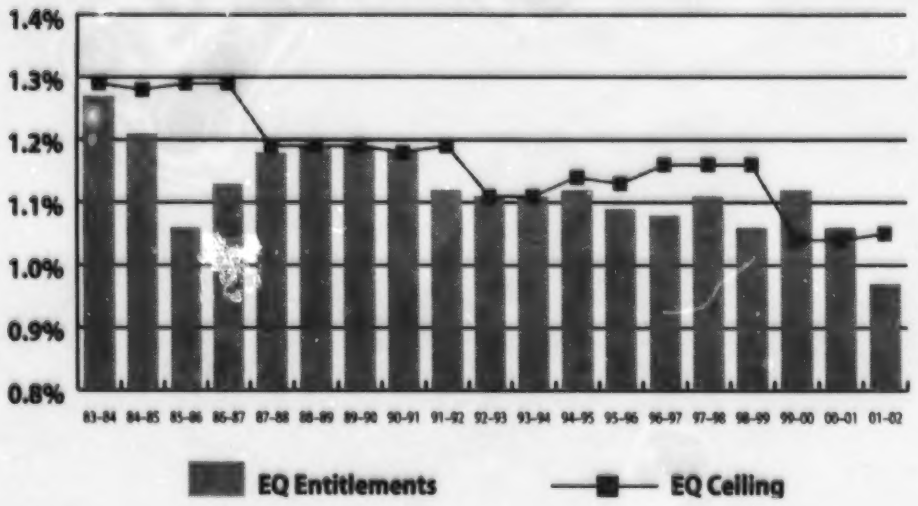
Unfortunately for many provinces within this federation, such opportunities have not been sufficient in the past. As the wealthier provinces within this nation grow and prosper, their ability to enhance the level and quality of their programs is similarly enhanced. This has posed a continual challenge to the less wealthy provinces to maintain comparable levels of service at competitive levels of taxation. In the absence of sufficient levels of own-source revenues, provinces like Nova Scotia have had to turn to the additional resources guaranteed under our Constitution to ensure that happens. Not because we want to, Mr. Chairman, but because we have had to.

The current equalization formula for determining the level of these transfers has come under criticism over the years for being too complex and understood only by a few. Those critics would see the formula radically changed and replaced with an alternative, seemingly simpler, measurement. Government must respond to those arguments with caution. The current equalization mechanism provides for a comprehensive accounting of the actual revenue-raising ability of provinces from the wide range of sources available. It endeavours, to the extent possible, to effectively measure the revenue-raising disparities that actually do exist across this country. It has not been hastily crafted, but, rather, nurtured and fine-tuned over the past 40 years to improve upon its measurements and build upon its strengths. Government must not rush to dismiss such progress in the face of misunderstanding and perceived complexity.

Real Threat to Equalization Today

Where we must focus our attention, rather, is on the genuine threats to the system of equalization that exists today. These threats have not arisen from concerns over welfare traps or perceived complexity. The real threat that has emerged within the system of equalization transfers today has come about because of cost-cutting measures taken by the federal government over the past two decades. The federal government has introduced successive restraint measures on the program since the early 1980s that have severely threatened the program's ability to fulfill its constitutional responsibilities.

Equalization as a Percentage of GDP



Source: Federal Official Estimates / Statistics Canada

Over the period 1983 to current, federal equalization transfers have declined significantly as a percentage of national GDP and have accounted for a decreasing share of federal revenues.

I do not intend to minimize the significance of federal dollars currently provided under this program. As I have previously stated, they have allowed us to provide program and service levels that we would otherwise not have been able to provide. In fact, in Nova Scotia's case, they represent 27 per cent of our total revenue picture. What I do want to say, however, is that when compared to what is needed to do, the job of fulfilling the constitutional commitment, they are inadequate.

I come from a receiving province that sees and regularly confronts the effects of living with less-than-adequate resources. Our government struggles daily with the extremely difficult choices arising from escalating cost pressures and increasing competitiveness from some of our sister provinces. Our ability to respond to these pressures in a fiscally responsible manner has indeed been difficult. We are committed, however, to making the decisions necessary to live within our means. Two years ago, the province of Nova Scotia faced an annual deficit of approximately $500 million. Over the past two years we have worked very hard to turn the financial circumstances of the province around. Our deficit for last year is forecast at $199 million, and we are working towards reducing that even further in the current year with a budgeted forecast of $91 million. Our goal, Mr. Chairman, is to have a balanced budget by next year.

Our progress in reducing our deficit, however, has come from difficult choices and sacrifices made by all Nova Scotians. Program expenditures on a per capita basis in Nova Scotia have been the second-lowest in the country in each of the last three years. It is very clear that if we are to maintain our programs and services at levels comparable to other provinces, we must have adequate federal support.

Federal Restraint on Program

Nova Scotia, therefore, depends upon equalization to help us deal with those challenges. Unfortunately, federal cost-cutting actions over the past several years have culminated in a situation whereby the ability of the least wealthy provinces to effectively manage those challenges is under serious threat. To help you understand the impacts,

- A reduction in the program standard from a 10-province standard to one of 5 provinces in 1982–83 has cost Nova Scotia roughly $113 million annually—$2.3 billion in total since 1982.
- Introduction of a ceiling on the growth in annual entitlements under the formula has cost Nova Scotia over $250 million since the 1980s, with the continuing threat of further losses, most recently in respect of 2000–01.
- A five-year phase-in of technical improvements to the formula as identified under the 1999–2000 renewal process has cost Nova Scotia an estimated $100 million over the 1999–2000 to 2003–04 period.
- The arbitrary federal limitation on user-fee revenues included within the formula in the 1999–2000 renewal has cost Nova Scotia $40 million annually. The further threat of full elimination of such revenues in the upcoming renewal poses an additional $40 million per annum risk to the province.

When totalled, Mr. Chairman, these federal restraint measures on the Equalization Program have cost Nova Scotia a staggering $2.6 billion in foregone revenues over the past 20 years. The cost to all equalization-receiving provinces, or, conversely, the savings to the federal government, has exceeded $30 billion during this period.

Imagine, if you would for a moment, what circumstances would be like today if those dollars had been allowed to remain in those provinces—the least wealthy provinces within the federation. How would the disparity gap between richer and poorer provinces have been altered? To what extent would the ability of the least wealthy provinces to meet program needs and costs have been affected? What capacity would they now face in terms of maintaining competitive levels of taxation?

Over the past 20 years, the fiscal capacity of Nova Scotia before equalization has remained at roughly 75 per cent of the national average. We have struggled with scarce resources in the face of increasing social program needs and costs.

Pressures Outpace Federal Support

The Equalization Program measures the revenue side of the balance sheet. It does not even look at the differences in spending needs and capacity to meet those needs across provinces. In respect of the nation's most difficult program expenditure challenge—health care—the fiscal arrangements between the federal government and the provinces focuses on the Canada Health and Social Transfers (CHST) as the primary mechanism to provide this critical support. In reality, however, for the less-wealthy provinces in this country, both equalization and the CHST are vital to the quality and level of health and social programming that we are able to provide.

Weakening of Support for Essential Social Programs

As part of the federal restraint measures throughout the 1990s, the overall level of support provided through CHST was dramatically reduced, and the allocation among provinces altered. Both of these changes dealt a serious blow to Nova Scotia's ability to provide comparable program and service levels. Not only did it reduce federal funding to the province by over $640 million between 1996–97 and 1999–2000, but it also made an erroneous assumption that underlying social program costs are equal per capita across the country. While that might have led to a simpler CHST formula and one easier to explain to the public, it totally ignored the very real differences that exist across provinces.

In Nova Scotia's situation we have some very real and threatening pressures as a result of higher-than-average incidence of illness:

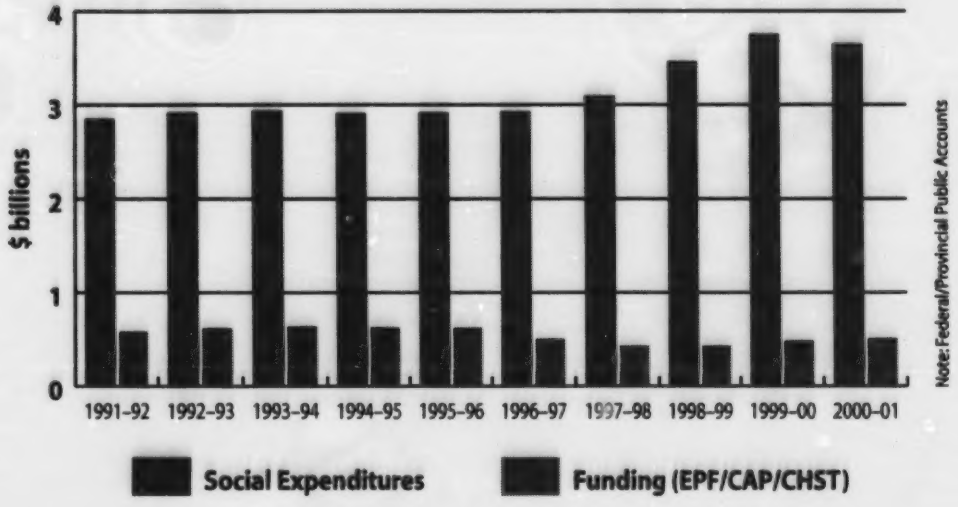
- We have the highest rate of cardiovascular and respiratory illness operations, the second highest for the musculoskeletal system, and the third highest for digestive and abdominal systems.
- We have the highest rate of overall reported disabilities.
- We have the third lowest life-expectancy rate.

Much of the above is driven by challenging social circumstances faced by many Nova Scotians. We have the second lowest rate of full-time employment in the country, average incomes that are 85 per cent of Canadian levels, and the highest rates of child poverty in the country.

In the face of these and other significant statistics and the cost pressures that they evoke, the federal measures taken throughout the last decade are indeed worrisome. The effect of the federal CHST restraint decision was to once again cost the least wealthy provinces of this country millions of dollars and, in this instance, redirect those dollars to the most wealthy provinces in this country. To help clarify, the Province of Nova Scotia lost $8 million in 1999–2000 alone, just as a result of the federal allocation decision on CHST, while the Province of Ontario gained $190 million and Alberta $100 million. These gains and losses have only escalated going forward. In contrast, health needs and demands in Nova Scotia have continued to escalate, far outpacing the revenues available to support them.

Social Expenditures and Funding

Province of Nova Scotia



Much to the disappointment of the less-advantaged provinces, the federal changes to the CHST saw no offsetting measures to strengthen the Equalization Program. Rather, the restraint measures previously imposed on the Equalization Program continue to apply. So while the more prosperous provinces within the federation gained from the shifting of funding through the CHST Program, the least wealthy provinces continued to be penalized as a result of restrictions imposed through the Equalization Program.

Growing Fiscal Imbalances

These challenges speak to the fiscal imbalances that exist in Canada today. Not only are there imbalances between and among provinces—often referred to as horizontal imbalances—but there is also a vertical imbalance that exists between the federal government and the provinces in terms of available revenues and expenditure responsibilities. Federal restraint measures taken throughout the past decade have limited their financial support to provinces in a number of areas, despite rising cost pressures, which cannot be ignored. Recent federal reinvestment decisions, while welcome, have not been sufficient to address these imbalances.

Tax Competition

Speaking from a smaller province, Mr. Chairman, our challenges do not stop there. In fact, in recent years they have only increased in the face of tax-reduction strategies introduced in other, more wealthy jurisdictions. Those provinces have the flexibility to implement reductions in their tax levels that will seriously threaten the competitiveness of a smaller province such as Nova Scotia, if they go unheeded. We need to remain competitive in order to attract and maintain investment levels within the province. In these difficult economic times, a province such as ours must be able to respond effectively in addressing the challenges facing us. To increase deficits and debt levels as a way to address these challenges is not viable given the costs and limitations on the province that they impose going forward.

Offshore Fiscal Fairness Campaign

I would be remiss if I did not take the opportunity with this important Senate Committee to comment on Nova Scotia's current efforts to receive its rightful share of the revenues that will be generated through our offshore oil and natural gas developments, as promised in the bilateral agreement between the Government of Canada and Nova Scotia in the Offshore Accord of 1986.

Firstly, Premier John Hamm's campaign (and I might add Premier Roger Grimes of Newfoundland and Labrador's campaign) is not about equalization or proposing changes to the Equalization Program. There is no financial or equalization impact on any other province in achieving the objectives of the accord.

Offshore fiscal fairness is focused solely on achieving one of the main objectives contained in our Offshore Accord, and I quote directly from the accord: "to recognize the right of Nova Scotia to be the principal beneficiary of the Petroleum Resources in the Offshore Area."

We currently are not the "principal beneficiary" of our offshore revenues; the federal government is, and if the current implementation of the accord is not corrected, the federal government will continue to receive the primary benefits until our non-renewable resources are completely depleted.

These resources are the only real opportunity we will ever have to catch up to national economic standards in the next 20–30 years. It would be positive for the nation and all Canadian provinces and territories if Nova Scotia—and Newfoundland and Labrador—are able to utilize the proceeds from their non-renewable resources to achieve a higher degree of self-reliance.

Conclusion

In closing, the challenges of widening economic and social gaps across our nation emphasize the urgent need to have a strong and responsive Equalization Program that allows all provinces, not only the wealthiest, to respond effectively to meet the needs of their citizens. The Senate Finance Committee has a rare opportunity to make a difference. They can address the fundamental issues of Canada's federal/provincial fiscal relations, not just the symptoms. The 2004 renewal of the Equalization Program is an opportunity to lay the foundation for Canada in the 21st century. I therefore urge the committee to recognize the importance of this commitment to the federation and join all provinces in voicing their support for a stronger Equalization Program for the future. Equality is more than an ideal. We believe it is our right, as Canadians.

Comité sénatorial permanent des finances nationals

Le Programme de péréquation

Le 6 novembre 2001

L'honorable Neil J. LeBlanc
Ministre

NOVA SCOTIA
NOUVELLE-ÉCOSSE
Ministère des Finances

© Droit d'auteur de la Couronne, Province de la Nouvelle-Écosse, 2001

Pour plus de renseignements,
veuillez communiquer avec :

Ministère des Finances de la Nouvelle-Écosse
C.P. 187
Halifax (Nouvelle-Écosse)
Canada B3J 2R7
Téléphone : (902) 424-5554
Télécopieur : (902) 424-0635
www.gov.ns.ca/finance

Conçu et publié par
Communications Nouvelle-Écosse

Traduction française :
Lingua Cap-Breton

IMPRIMÉ AU CANADA
ISBN: 0-88871-707-5

Comité sénatorial permanent des finances

Le Programme de péréquation

Le 6 novembre 2001

Monsieur le Président et vous tous, membres du Comité sénatorial permanent, je tiens à vous remercier de me fournir cette occasion aujourd'hui de venir vous faire part des préoccupations en Nouvelle-Écosse quant à ce que nous considérons comme la pierre angulaire de notre Fédération.

Conformément à l'article 36 (2) de la Loi constitutionnelle :

> « Le Parlement et le Gouvernement du Canada s'engagent à respecter le principe de paiements de péréquation à effectuer de sorte que les gouvernements provinciaux disposent de revenus suffisants pour offrir des niveaux de services publics comparables à des taux d'imposition raisonnablement comparables. »

Le système de transferts de péréquation vers les provinces vise à parer aux différences qui existent parmi nous, en termes de revenus et de richesse. Ce sont en effet ces différences bien réelles qui déterminent l'aptitude d'une province à offrir des programmes et des services publics de qualité à sa population, qu'il s'agisse de soins de santé, d'éducation publique, de services sociaux, de sécurité publique ou de l'un de ces autres programmes essentiels dont dépend une qualité de vie sensiblement la même à travers tout le pays.

Nous devons reconnaître que cet engagement constitutionnel à l'égard de la péréquation vise à poser une autre pierre à l'édifice de cette Fédération. L'article 36 (1) de la Loi constitutionnelle engage le Gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux à :

- promouvoir l'égalité des chances en vue du bien-être des Canadiens;
- encourager le développement économique de sorte à réduire les écarts par rapport aux possibilités offertes;
- fournir à tous les Canadiens des services publics essentiels de qualité acceptable.

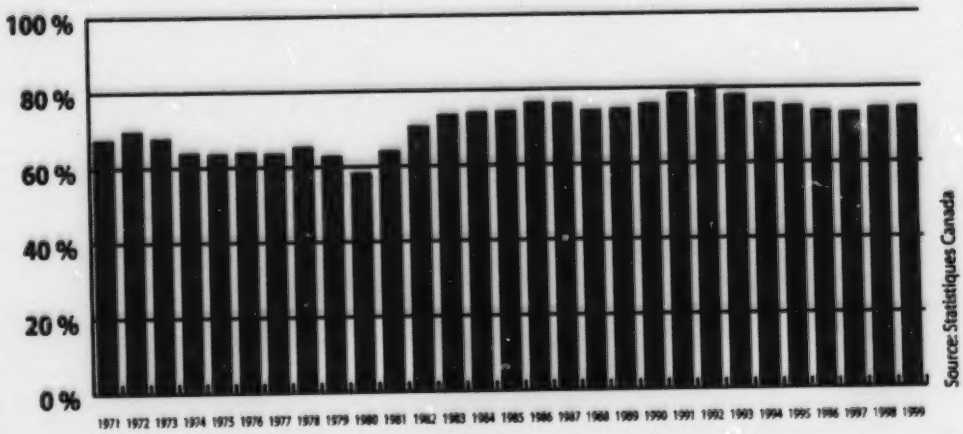
Prise à l'exclusion d'autres mesures, la péréquation tendrait à se perpétuer elle-même. L'engagement stipulé à l'article 36 (1) veille à ce que ceci ne se produise pas; c'est un engagement national visant à édifier, au sein de la Fédération, des économies solides qui soutiendront le niveau et la qualité des programmes et des services requis par les Canadiens. Toutefois, jusqu'à ce qu'on atteigne pareille santé économique, et que nos économies provinciales soient autonomes, on ne peut sous-estimer le rôle de la péréquation au sein de notre Fédération.

La péréquation offre l'assurance que tous les Canadiens ont accès à des programmes et à des services de qualité, où qu'ils habitent. Elle fait sien également le principe selon lequel notre nation n'a d'autre vigueur que celle de ces parties réunies.

Efficacité de la péréquation

Le programme de péréquation nous a été favorable au cours des quatre dernières décennies. Dans le cas de la Nouvelle-Écosse, il a canalisé vers notre province des ressources additionnelles cruciales qui nous ont permis de fournir un niveau de services publics essentiels que seuls, nous n'aurions pu nous permettre.

% du PIB par hab. en N.-É.
par rapport au PIB par hab. au Canada



Avant l'arrivée des paiements de péréquation, l'aptitude financière de la Nouvelle-Écosse à lever des revenus à partir de ses propres moyens ne représentait que 50 pour cent de la moyenne nationale. Avec l'introduction de la péréquation et du Programme de norme nationale en 1957-1958, notre capacité fiscale s'est sensiblement accrue. L'apport de transferts additionnels vers la province au cours des années subséquentes a procuré à la Nouvelle-Écosse la flexibilité financière additionnelle qu'il lui fallait pour à la fois offrir des niveaux comparables de services de base et stimuler la croissance de son économie par le biais de politiques fiscales de développement qui soient compétitives. De tels investissements dans notre région, il est résulté une expansion de notre économie provinciale dans son ensemble ainsi qu'une augmentation de nos niveaux de PIB par habitant et des revenus personnels, qui en 1991 atteignaient respectivement 78,9 pour cent et 87 pour cent de la moyenne nationale.

Depuis le début des années 1990 cependant, notre avancée vers les niveaux connus ailleurs au pays a subi un ralentissement. Les dépenses fédérales dans la région ont diminué; les limites posées au Programme de péréquation ont réduit dans leur ensemble nos niveaux de capacité fiscale. Le potentiel fiscal de la Province issu de ses propres

sources de revenu se maintient à environ 75 pour cent de la moyenne nationale. Étant donné la baisse de la norme de péréquation, depuis une moyenne nationale jusqu'à une norme fondée sur cinq provinces aux début des années 1980, notre capacité fiscale après les transferts de péréquation s'établit désormais à 96 pour cent de la moyenne nationale; ceci fait contraste avec les provinces mieux nanties dont la capacité financière va bien au-delà de la moyenne nationale (ainsi, l'Ontario en est à 105 pour cent et l'Alberta à 153 pour cent).

Malentendus et critiques à propos de la péréquation

La péréquation, comme n'importe quel autre programme ou service public, mérite une évaluation soignée et minutieuse pour s'assurer que ses objectifs restent souhaitables et que ses modes de mesure conservent toute leur équité. Il importe que tous les Canadiens soient pleinement confiants que le système national de transferts de péréquation sera là pour les soutenir dans l'avenir, de même que solide et réceptif à leurs besoins en vue de l'obtention de niveaux comparables de programmes et de services.

Ainsi que la plupart des programmes publics, le programme de péréquation a récolté certaines critiques au fil des ans. Certains diraient même que ce programme devrait être totalement aboli, alléguant qu'il s'agit d'un cercle vicieux de l'aide sociale que les provinces favorisées sont tenues de payer. D'autres soutiennent qu'il faudrait le transformer radicalement pour en corriger les défauts fondamentaux de conception.

Ces vues sont toutes deux érigées à partir de fondements erronés et de malentendus. Il faut bien saisir que les transferts de péréquation sont pris en charge à partir des impôts versés par tous les Canadiens, dans toutes les provinces. Les contribuables de la Nouvelle-Écosse contribuent autant au Trésor fédéral, compte tenu de la taille de leur économie, que les autres Canadiens, y compris ceux qui vivent dans des provinces plus favorisées.

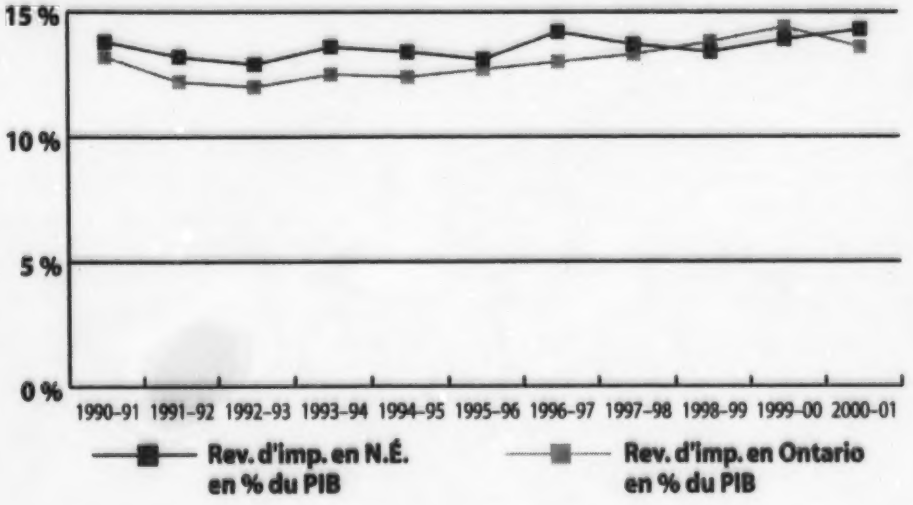
C'est à partir de ce réservoir national de ressources que le gouvernement fédéral tire les revenus nécessaires au maintien de son engagement constitutionnel de fournir des transferts de péréquation à une province moins bien nantie.

Je tiens également à affirmer devant ces mêmes critiques que la Nouvelle-Écosse ne se contente pas de l'inertie, avec une attitude d'attente complaisante de subventions de péréquation et en négligeant de développer ses propres débouchés économiques. En Nouvelle-Écosse, non plus que dans tout autre province récipiendaire, les choses ne se sont jamais passées ainsi. Toutes les provinces cherchent par-dessus tout à devenir autosuffisantes et à bâtir une économie solide qui leur permettra de fournir les programmes et services de haute qualité que réclament leurs citoyens.

Malheureusement pour plusieurs provinces au sein de cette Fédération, de tels débouchés n'ont pas été suffisants par le passé. Tandis que les provinces les plus riches de la nation connaissent la croissance et la prospérité, leur aptitude à améliorer la qualité et le niveau de leurs programmes s'en trouve également accrue. Le maintien de niveaux

Revenus d'imposition en N.-É. et en Ontario

en % per rapport au PIB



Source: Comptes publics fédéraux/provinciaux

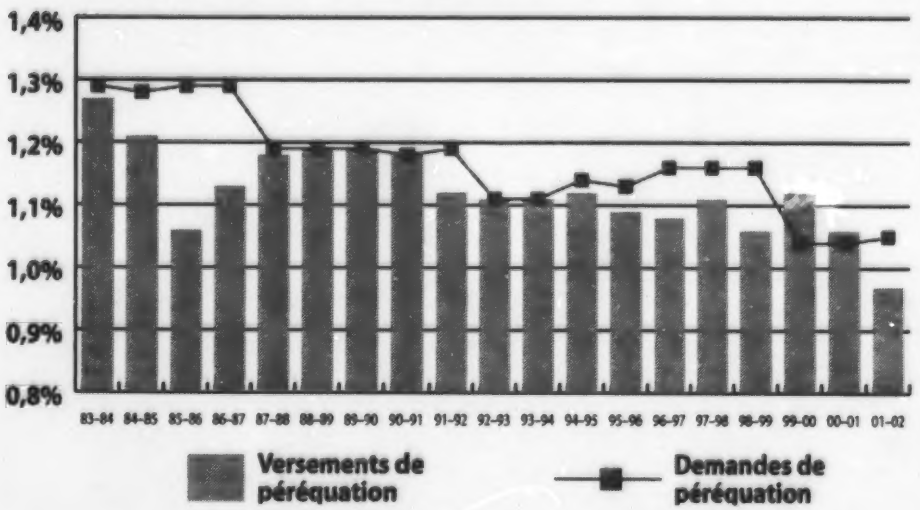
comparables de services, à des taux d'imposition compétitifs, représente un défi continu pour les provinces moins bien nanties. En l'absence de niveaux suffisants de revenus générés auprès de leur population, des provinces comme la Nouvelle-Écosse ont pour ce faire dû recourir aux ressources supplémentaires garanties en vertu de notre Constitution. Ce n'est donc pas que nous le souhaitions ainsi, Monsieur le Président, mais bien parce que nous n'avons eu d'autre choix.

La formule actuelle de péréquation pour déterminer le niveau de ces transferts a été critiquée pendant des années sous prétexte d'une complexité qui la rend compréhensible à un petit nombre seulement. Ceux qui la critiquent aimeraient la voir considérablement amendée, remplacée par une autre apparemment plus simple. Le Gouvernement doit ici faire preuve de discernement. Le mécanisme actuel de péréquation offre un registre exhaustif de la capacité réelle qu'ont les provinces de générer des revenus à partir d'un vaste éventail de sources à leur disposition. Dans la mesure du possible, il veille à mesurer efficacement les inégalités dans la réalisation de revenus, telles qu'elles existent véritablement à divers endroits dans ce pays. Ce mécanisme ne résulte pas de mesures prises à la hâte mais au contraire, d'un long processus au cours des quarante dernières années où il a été perfectionné et réglé avec précision, de sorte à consolider ce qui en fait la force. Il est essentiel que le Gouvernement adopte une attitude prudente et ne cherche pas à minimiser de tels progrès en raison des malentendus et d'une prétendue complexité.

Ce qui menace véritablement la péréquation aujourd'hui

Là où nous devons nous mobiliser d'autre part, c'est à propos des vrais écueils qui de nos jours menacent le système de péréquation. Ces menaces ne proviennent pas de préoccupations relatives à des cercles vicieux de l'aide sociale ou à ce qui prétendument rend le système complexe. La véritable menace issue du système de transferts de péréquation de nos jours dérive des mesures de compression des coûts prises ces vingt dernières années par le gouvernement qui gère notre Fédération. Depuis le début des années 1980 en effet, le gouvernement fédéral a progressivement introduit des mesures de restriction quant au Programme, mesures qui en ont sérieusement altéré la portée par rapport à ses responsabilités constitutionnelles.

Péréquation en % par rapport au PIB



Source: Selon les estimations fédérales officielles/Statistiques Canada

Pendant la période de 1983 jusqu'à présent, les transferts fédéraux de péréquation ont diminué de façon significative en termes de pourcentage du PIB national; ils représentent également une part décroissante des revenus fédéraux.

Je n'ai pas l'intention de minimiser la part des dollars fédéraux fournis actuellement en vertu du programme. Ainsi que je l'ai affirmé précédemment, ces sommes nous ont permis de fournir des niveaux de programmes et de services qu'autrement nous n'aurions pas été en mesure d'offrir. En fait, dans le cas de la Nouvelle-Écosse, ces fonds représentent 27 pour cent de l'ensemble de nos revenus. Ce que j'affirme toutefois, c'est que par rapport à ce qui est requis en vue de respecter l'engagement constitutionnel, ils sont inadéquats.

Je viens d'une province où l'on peut observer les effets d'un mode de vie dont les ressources sont inadéquates et où l'on doit régulièrement faire face à ces effets. Notre gouvernement se heurte quotidiennement à des choix extrêmement difficiles qui résultent des pressions occasionnées par des coûts à la hausse et par la compétition accrue, en provenance de certaines des autres provinces membres de la Fédération. Notre capacité à répondre à ces pressions de manière responsable sur le plan fiscal s'est avérée précaire. Nous entendons cependant prendre les décisions nécessaires en vue de vivre selon nos moyens. Il y a deux ans, la Province de la Nouvelle-Écosse faisait face à un déficit annuel de plus de 500 millions de dollars. Ces deux dernières années, nous n'avons négligé aucun effort pour redresser la situation financière de la Province. Notre déficit pour le dernier exercice devrait s'élever à 199 millions de dollars; nous tâchons de le réduire encore davantage au cours du présent exercice. Notre objectif, Monsieur le Président, est de présenter un budget équilibré d'ici l'an prochain.

Nos progrès en vue d'une réduction du déficit résultent toutefois de choix et de sacrifices ardus pour tous les Néo-Écossais. Les dépenses de programmes en Nouvelle-Écosse nous ont classés au deuxième rang inférieur au pays, ces trois dernières années. Il est évident que pour maintenir nos programmes et services à des niveaux comparables à ceux des autres provinces, nous devons disposer d'un soutien fédéral adéquat.

Restrictions fédérales effectuées sur le Programme

La Nouvelle-Écosse dépend donc de la péréquation pour l'aider à relever ces défis. Malheureusement, les mesures fédérales de réduction de coûts, ces dernières années, ont abouti à une situation où la capacité des provinces les moins riches à gérer efficacement ce genre de tâches est gravement menacée. Voici, pour vous aider à comprendre les impacts dont il s'agit :

- La réduction dans la norme du Programme, passant d'une norme fondée sur dix provinces à une norme sur cinq provinces en 1982–1983, nous a coûté environ 113 millions de $ annuellement — soit un total de 2,3 millliards de $ depuis 1982.
- L'introduction d'un plafond à la croissance des versements annuels en vertu de la formule a coûté plus de 250 millions de $ à la Nouvelle-Écosse, depuis les années 1980, avec en plus la menace continue d'autres pertes, tout récemment pour 2000-2001.
- La mise en opération graduelle, répartie sur cinq ans, d'améliorations techniques à la formule selon le processus de renouvellement de 1999–2000, a coûté à la Nouvelle-Écosse quelque 100 millions de $ pour la période de 1999–2000 à 2003–2004.
- La limite fédérale arbitraire quant aux revenus provenant des frais modérateurs, incluse dans la formule lors du renouvellement de 1999–2000, coûte annuellement 40 millions de $ à la Nouvelle-Écosse. De plus, la menace d'une élimination complète de tels revenus pendant le renouvellement à venir suppose un risque additionnel de 40 millions de $ pour la province, chaque année.

Si on en fait le total, Monsieur le Président, ces mesures fédérales de restriction sur le Programme de péréquation représentent pour la Nouvelle-Écosse la somme ahurissante de 2,6 milliards de $ en revenus autrement prévus au cours des vingt dernières années. Pendant cette période, il en est résulté pour les provinces bénéficiaires un manque à gagner dépassant les 30 milliards de $, soit autant dans les coffres du gouvernement fédéral.

Permettez-moi de vous demander d'imaginer un moment ce que serait le tableau actuel, advenant que de telles sommes soient restées à la disposition de ces provinces, les moins bien nanties de la Fédération. Comment le fossé entre provinces riches et provinces pauvres en aurait-il été comblé? Jusqu'à quel point en aurait été touchée la capacité des provinces les moins riches à répondre aux besoins et à assumer les coûts de leurs programmes? Quelle latitude connaîtraient-elles maintenant, en termes de taux d'imposition compétitifs?

Ces vingt dernières années, la capacité fiscale de la Nouvelle-Écosse, avant la péréquation, s'est maintenue à approximativement 75 pour cent de la moyenne nationale. Nous avons été aux prises avec des ressources limitées, face à des besoins et des coûts en programmes sociaux par ailleurs à la hausse.

Les pressions dépassent le soutien fédéral

Le Programme de péréquation mesure l'aspect revenus du bilan financier. Il ne se préoccupe aucunement des différences dans les besoins de dépenser ni de l'aptitude à répondre à ces besoins d'une province à l'autre. Pour ce qui est du plus grand défi en matière de programme de dépenses au pays, soit les soins de santé, les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces mettent l'accent sur le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) comme mécanisme essentiel pour fournir ce soutien crucial. En réalité toutefois, pour les provinces les moins nanties du pays, la péréquation autant que le TCSPS sont vitaux pour assurer la qualité et le niveau de programmes de soins de santé et de programmes sociaux que nous sommes en mesure d'offrir.

Baisse de soutien pour les programmes sociaux essentiels

Découlant des mesures fédérales restrictives tout au long des années 1990, le niveau d'ensemble du soutien fourni par le biais du TCSPS a diminué de façon dramatique, tandis que les attributions entre les provinces subissaient des modifications. Ces deux changements ont eu de graves répercussions sur la capacité de la Nouvelle-Écosse à fournir des niveaux de programmes et de services comparables. Non seulement ont-ils occasionné, entre 1996-1997 et 1999-2000, une réduction des subventions fédérales à la Province représentant plus de 640 millions de $, mais encore, on a cru de façon erronée que les coûts sous-jacents des programmes sociaux sont égaux par habitant à travers le pays. Cette façon de rendre compte des choses a certes procuré une formule de TCSPS simplifiée, donc plus facile à expliquer au public, mais en revanche, les différences évidentes qui existent entre les provinces sont passées inaperçues.

La situation en Nouvelle-Écosse révèle des pressions bien réelles et alarmantes, résultant d'une incidence des maladies supérieure à la normale :

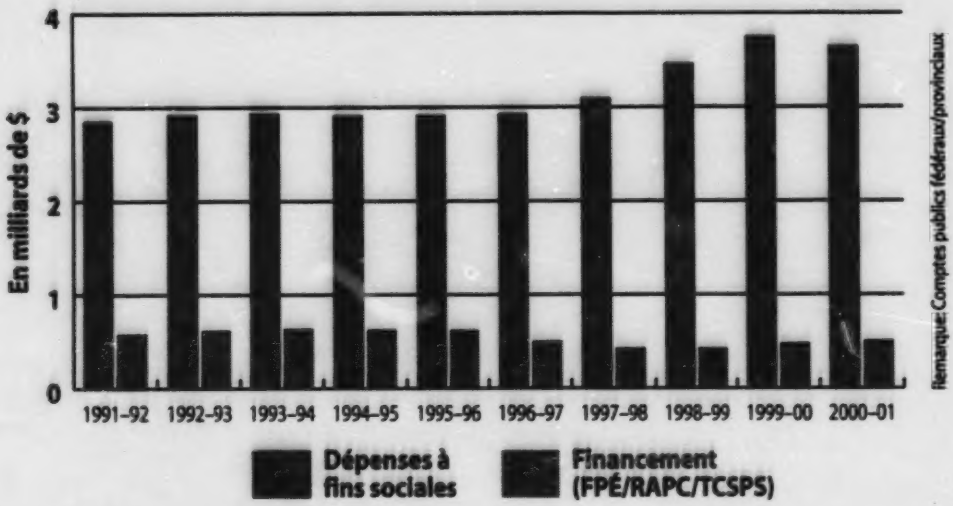
- nous avons le taux le plus élevé d'interventions chirurgicales pour maladies cardiovasculaires et respiratoires; nous détenons le deuxième rang pour les problèmes musculaires et du système osseux; le troisième rang pour les maladies digestives et abdominales;
- nous avons dans l'ensemble le plus haut taux d'incapacités signalées;
- et finalement, l'espérance de vie est au troisième rang inférieur pour la Nouvelle-Écosse.

Une large part de ces maux résulte du milieu social précaire dans lequel vivent de nombreux Néo-Écossais :

- un taux d'emploi à temps plein qui se situe au deuxième rang inférieur au pays;
- des revenus moyens à 85 % du revenu canadien moyen;
- le taux de pauvreté infantile le plus élevé au pays.

Étant donné ces éléments et d'autres chiffres tout aussi frappants, et les pressions en matière de coûts qu'elles peuvent évoquer, les mesures fédérales prises au cours de la dernière décennie ont véritablement de quoi inquiéter. De la décision fédérale de restreindre le TCSPS, il est résulté pour les provinces les moins prospères des coûts représentant des millions de dollars; dollars qui, dans le cas présent, ont été réalloués vers les provinces les plus riches du pays. Pour être plus précis, la Province de la Nouvelle-Écosse a perdu, à titre d'exemple pour la seule année 1999-2000, 8 millions de $, ceci seulement à cause de la décision fédérale prise en matière d'allocation du TCSPS; pendant ce temps, l'Ontario en gagnait 190 millions et l'Alberta, 100 millions. Ces gains et pertes ne font que s'accélérer à la hausse. En revanche, les besoins et les demandes en matière de santé en Nouvelle-Écosse ont continué de grimper, dépassant bien loin les revenus disponibles pour y répondre adéquatement.

Dépenses à fins sociales et financement
Province de la Nouvelle-Ecosse



Au grand désappointement des provinces les moins privilégiées, les changements apportés au TCSPS n'ont entraîné aucune mesure de compensation pour renforcer le Programme de péréquation. Au contraire, les mesures d'austérité imposées précédemment au Programme de péréquation continuent de s'appliquer. De la sorte, tandis que les provinces les plus prospères de la Fédération ont bénéficié de la réorientation des fonds grâce au programme de TCSPS, les moins riches ont continué à être pénalisées à la suite des restrictions imposées par le biais du Programme de péréquation.

Déséquilibres fiscaux toujours plus marqués

Ces problèmes sont révélateurs du déséquilibre fiscal qui existe actuellement au Canada. Il existe non seulement des déséquilibres à l'horizontale — ainsi désigne-t-on ceux qui existent entre provinces —, mais il existe également un déséquilibre vertical, celui qui se manifeste entre le gouvernement fédéral et les provinces, en termes de revenus disponibles et de responsabilités pour ce qui est des dépenses. Les mesures de restriction fédérales prises au cours de la dernière décennie ont limité le soutien aux provinces dans plusieurs secteurs, ceci malgré des tensions sur les coûts à la hausse qu'on ne saurait ignorer. Les décisions récentes de nouveaux investissements fédéraux, par ailleurs les bienvenues, n'ont pas suffi à redresser ces déséquilibres.

Compétition sur le plan des taux d'imposition

Nos épreuves ne s'arrêtent pas là, Monsieur le Président; c'est ce que l'on constate lorsque l'on provient d'une petite province. En fait, ces dernières années elles n'ont fait que prendre de l'ampleur, vu les stratégies de réduction fiscale introduites dans d'autres juridictions bénéficiant de davantage de moyens. Ces provinces disposent de la flexibilité requise pour mettre en œuvre des réductions de leur taux d'imposition, ce qui menace sérieusement la compétitivité d'une plus petite province comme la Nouvelle-Écosse, si on n'y prête pas attention. Il nous faut rester compétitifs de sorte à attirer et à conserver les niveaux d'investissement dans la province. En cette époque difficile sur le plan économique, une province comme la nôtre doit pouvoir efficacement affronter les problèmes existants. Une augmentation des niveaux du déficit et de la dette, comme mode de règlement de ces problèmes, ne s'avère aucunement souhaitable vu les coûts et les limites que la province ne ferait qu'accumuler pour l'avenir.

Campagne de justice fiscale pour l'industrie offshore

Il serait négligent de ma part de passer sous silence, étant donné l'occasion qui m'est fournie devant cet important comité sénatorial, les efforts actuels de la Nouvelle-Écosse en vue de recevoir sa juste part des revenus en provenance de l'exploitation pétrolière et gazière au large de nos côtes, tel que promis dans l'accord bilatéral entre le Gouvernement du Canada et la Nouvelle-Écosse en vertu de l'Entente de 1996.

Tout d'abord, la campagne du Premier ministre John Hamm (et j'ajouterais, celle de son homologue Roger Grimes, de Terre-Neuve et du Labrador) ne concerne ni la péréquation ni des changements proposés au Programme de péréquation. L'atteinte des objectifs de l'Entente ne comporte aucun effet financier ou relatif à la péréquation, pour tout autre province que ce soit.

La question de justice fiscale en regard de l'industrie offshore vise uniquement à atteindre l'un des objectifs principaux de notre Entente, et je cite ici directement un passage du texte de cette Entente, celui à propos de l'objectif « de reconnaître le droit de la Nouvelle-Écosse d'être le principal bénéficiaire des ressources pétrolières de la zone extra-côtière ».

À l'heure actuelle, nous ne sommes nullement « le principal bénéficiaire » de nos ressources pétrolières, car c'est le gouvernement fédéral qui en bénéficie; et si la mise en œuvre de l'Entente ne prend pas une autre direction, il faut bien admettre que le gouvernement fédéral restera le principal bénéficiaire jusqu'à ce que nos ressources non renouvelables soient totalement épuisées.

Ces ressources constituent la seule véritable occasion sur laquelle nous puissions compter pour rejoindre des normes économiques nationales au cours des 20 -30 prochaines années. Pour la nation dans son ensemble et pour les provinces et territoires canadiens, il serait avantageux que la Nouvelle-Écosse (de même que Terre-Neuve et le Labrador) puissent utiliser les revenus de leurs ressources non renouvelables pour atteindre une meilleure indépendance financière.

Conclusion

Pour conclure, force est de remarquer ceci : le défi posé d'un bout à l'autre de la nation par des écarts socio-économiques qui s'accentuent sans cesse rend encore plus pressant le besoin de disposer d'un Programme de péréquation fort et réceptif qui permette à toutes les provinces, et non pas seulement aux plus favorisées, de mettre en œuvre ce qui peut répondre efficacement aux besoins de leurs citoyens. Le Comité sénatorial sur les finances tient entre ses mains une occasion exceptionnelle de changer le cours des choses. Il peut régler les problèmes fondamentaux en matière de relations fiscales entre le fédéral et les provinces, et non pas seulement en alléger les symptômes. Le renouvellement du Programme de péréquation en 2004 est l'occasion de consolider les fondements du Canada à l'entrée du XXIe siècle. J'enjoins donc le comité de bien vouloir reconnaître l'importance de son engagement à l'égard de la Fédération, et de conjuguer ses efforts à ceux de toutes les provinces en exprimant son soutien pour un Programme de péréquation qui soit plus solide pour l'avenir. L'égalité est bien davantage qu'un idéal. Nous croyons, en tant que Canadiens, qu'il s'agit d'un droit.